

アメリカ・アナーバー市の福祉 NPO に関するケーススタディ —沿革と活動現況について—

中 尾 美知子

A Case Study of Three Social Service NPOs in Ann Arbor, USA

Michiko NAKAO

This case study describes three Non Profit Organizations providing social services in Ann Arbor, Michigan, USA. This study is based on research carried out between July and September, 2004. Two of the NPOs have relatively histories beginning in 1920. Two of the organizations that have the word "Community" or "Neighborhood" in their names are based in the African American community. Examining the three NPOs histories, one theme emerges. The movement of residents has resulted in the fragmentation of the area. It has not, however, lead to racially or socio-economically mixed residential areas in Ann Arbor or its outskirts. Superficially, the fragmented areas appear to be peaceful, but there is a lack of meaningful interaction between groups. In this situation, keeping to discrete groups is seen as necessary for survival. This report describes the efforts of the three NPOs to serve clients while competing for a limited supply of social service funds.

1. はじめに

アメリカ北西部、五大湖に囲まれたミシガン州の Ann Arbor 市で、3つの福祉 NPO（非営利民間組織）を調査する機会を得た（2004年7～9月）。アメリカの福祉 NPO ということでは断片的な報告に過ぎないが、その歴史的展開と現状を知る貴重な機会となったので、一端を報告したい。3つの NPO の選定基準について詳細は後述するとして、設立年が古く歴史的スパンでその活動を追うことができること、コミュニティないしネイバーフッドを名称に掲げていることに注目した。アナーバー市の歴史ともかかわらせて描き出すことのできる地域密着型組織との出会いを期待したのである¹。

2. アナーバー市とそのコミュニティ・ディベロップメント部門

(1) アナーバー市の概況

2000年現在11.43万の人口を擁するアナーバー市の歴史は、古くない。1824年に、ヴァージニア州出身のジョン・アレンが友人とともに640エーカーの土地を購入して、妻の名に因んでアナーバーと名づけ、開拓に着手したのが始まりで、10年後には人口2000人、2つの銀行、2つの新聞社、8つの製造工場、17の生地屋、11人の弁護士、9人の医者を抱える商業の中心地となった。1837年に州立ミシガン大学の誘致が決まり、1850年代にかけて人文・科学・芸術学部、法学部、医学部の3学部が開設されて、大学を中心とした街の成長が現在にいたるまで続いている。

ワシュトウナウ（Washtenaw）郡の中心都市であ

中尾美知子（なかおみちこ）
岩手県立大学社会福祉学部
e-mail : nakao@iwate-pu.ac.jp

り、隣接するイプシランティ (Ypsilanti) 市側に住宅地が拡大しつつある。ダウンタウンの荒廃に悩むデトロイト市までは車で1時間足らずの距離にある。

2000年の貧困率は16.6% (全米13.7%)。人種構成は白人74.68%、黒人8.83%²、ネイティブ・アメリカン0.29%、アジア系11.90%、太平洋諸島系0.04%、その他1.21%、混血3.05%で、ラティーナ (ヒスパニックまたはラテン系) は3.34%となっている (全米白人70.4%、黒人12.5%、ヒスパニック12.4%、アジア系3.6%)。

(2) コミュニティ・ディベロップメント部門

さて、アナーバー市では、市の部局の一つである Community Development³が、「低所得の⁴、特にハンディキャップを負った最も傷つきやすい住民」に対して、基本的な住宅供給、経済的レベルアップ (の機会)、ヒューマン・サービスを届ける仕事を行っている。援助は、主として市の支援を受けた地元機関⁵への委託を通じて実施されると同時に、青少年とホームレスに対する特別プロジェクトのように、新たに浮上してきたニーズを満たす手助けを主導的におこなう形もとられている。

住宅供給分野の具体的な活動目標としては、1) アフォーダブルな (低所得者のための) 賃貸住宅の供給拡大と、既存の住宅ストックの維持、2) ホームレスとその他特別なニーズを持つ人々のための居住に関する選択肢の増大、3) 低所得家族のための自宅所有機会の増大などが挙げられている。プログラムの提供は、適格と認められる住宅所有者と非営利住宅供給機関に対して行われる。

ヒューマン・サービス分野の活動目標には、1) コミュニティの活力と快適な住環境作り、2) 孤立の減少、3) 家族、高齢者、特定の人々、成長期の青少年の支援、4) パブリック・サービス、ヒューマン・サービスの利用方法拡大、5) 仕事と経済的自己充足を生み出すプログラム支援を通じた経済的機会の拡大、が挙げられている。市ではその有用性を保障するため、①サービス伝達組織からの適切なサービス伝達の促進、②特に CDBG あるいは市の一般ファンドを活用するサービスの伝達保障のため、NPO と契約提携を結ぶ、③その他の公的ファンドをヒューマン・サービス伝達組織に提供する点に努めると述べられている⁶。

上記②の CDBG (Community Development Block Grant) は、Housing and Community Development

Act (1974年) にもとづく連邦政府助成金で、自治体を経由して NPO などへの資金提供が行われる。例えばサンフランシスコ市では、Mayor's Office of Economic Development がプログラムを管轄し、市長から任命された24人の委員からなる Citizens Committee on Community Development が諮問機関として助成の決定に関わっている。アナーバー市では、Community Development 部局を通じて行われている。

2004年度のアナーバー市における CDBG の助成は、「住宅改修」(52.00万ドル)、「移転」(1.00万ドル)、「公共の設備と改良」(12.04万ドル)、「パブリック・サービス」(39.60万ドル) の4項目に、管理費26.16万ドルを加えた総額183.13万ドルであった⁷。

「住宅改修」には、シングルファミリー住宅改修 (24世帯に対する自宅所有者ローンと規約改善にあわせた建物管理)、住宅改修サービス・デリバリー、マルチファミリー賃貸のための住宅改修 (3件) が含まれる。「移転」は、住宅取得・改修にともなう移転援助。「公共の設備と改良」には、フード・ギャザーのための用地造成/新食糧倉庫援助と、障害者のためのバリアフリー改良援助が含まれる。「パブリック・サービス」の範疇に含まれるものには、アフォーダブル賃貸住宅借家人支援サービス (3件)、チャイルドケアの奨学金/ケースマネジメント強化、住宅法/家族法など法律相談プログラム、[ホームレス青少年等に対する]住宅供給と支援サービス、ホームレスに対するアウトリーチ/就職支援/精神保健サービス、の7つがある⁸。

以上のうちで助成額が最も多いのはシングルファミリー住宅改修であり (24.726万ドル)、これと住宅改修サービス・デリバリーの2つは市のコミュニティ・ディベロップメント部局のユニットとして行われる。その他は、非営利組織に対する助成である。

アナーバー市のコミュニティ・ディベロップメント部局では、CDBG と合わせて、NPO に対する「ヒューマン・サービス」分野の一般ファンドによる助成を行っている。その総額は、140万3,005ドル⁹であり、CDBG とほぼ匹敵する。

助成対象は49団体でそのヒューマン・サービスの内容は多様である¹⁰。おおまかに整理すれば、ハウジング (適切な住宅確保と保安全管理) とその関連 (10)、障害者 (2)、青少年 (12)、児童 (1)、高齢者 (1)、女性 (3)、医療保

健(4)、経済成長(1)、食糧配給(3)、虐待(1)、エイズ(1)、ホームレス(2)、その他(4；シェルター/アドボカシー教育/芸術/英語指導)、複合(4)という14の分野のサービスが49のNPOを通じて提供されている。その中で、青少年とハウジングの比重が高い。CDBGにおいては言うに及ばず、一般ファンドからもハウジングにかなりの助成金が配分されて、低所得住民支援がハウジングに焦点化している傾向が顕著である。その妥当性はさておき、問題ケースの多くにハウジングの危機を伴う現実があり、例えば、10代ペアレントの最大の課題は、家を出されて住むところなくなる問題であると分析されている。

ファンド提供の対象となっているNPOの所在地あるいは活動対象地域は、隣接するイブシランティ市や、ワシュトゥナウ郡全体を含むものもあり、アナーバー市に限定されない。コミュニティ・ディベロップメントの「コミュニティ」は、市域にとどまるものではなくなっている。2004年、アナーバー市では機構再編プランを履行中であった。コミュニティ・ディベロップメント部局は、基本計画、建築、公園及びリクリエーション、環境の各部局と共に新しく「コミュニティ・サービス・エリア」のもとに置かれることになるとともに、部局の対象地域を広域化させることも考慮されていて、「コミュニティ」拡大への対応が検討されていた¹¹。もっとも巷間ではこの再編は、デパートメントの縮小による財政の合理的運用効果を狙ったものと受け止められていた。

3. アナーバー市の福祉 NPO の事例に沿って

3つの福祉NPOの選定に際しては、上述したところの、アナーバー市からヒューマン・サービス分野の一般ファンド助成金を受けているNPO49団体(2004年度)を中心に、ワシュトゥナウ・ユナイテッド・ウェイ¹²のファンド対象リスト(2003年度、37団体)と、地元組織のウェブサイトを紹介する「Washtenaw Web」のソーシャル・サービス分野リスト(2004年10月現在、53団体)から活動内容や創立時期を確認できる団体を追加して、56団体をリストアップした¹³。

そのうち、1960年以前に設立された活動期間の長い団体としては、Ann Arbor YMCA 1858、Salvation Army of Washtenaw 1865、Help Source 1917、Ann Arbor Community Center 1923、Planned

Parenthood of Mid-Michigan 1932、Catholic Social Services 1959の6団体がある。1800年代創立のYMCAとSalvation Armyは全米規模の団体の地域組織であることから、アナーバー育ちのHelp SourceとAnn Arbor Community Centerを選定した。

また、56団体中、コミュニティないしはネイバーフッドを名称に掲げている団体が11あり、設立時期の古い順にAnn Arbor Community Center 1923、SOS Community 1970、Peace Neighborhood Center 1971、Packard Community Clinic 1973、Neighborhood Senior Services 1976等となる。SOS Communityはホームレス家族に、Packard Community Clinicは健康ケアに、Neighborhood Senior Servicesは高齢者に特化したサービスを提供していることから、広範な活動内容、対象を持つPeace Neighborhood Centerを選定した。

調査対象としたHelp Source、Ann Arbor Community Center、Peace Neighborhood Centerの3団体には、インタビューと一部参与調査を快く受け入れていただき感謝している。

(1) 事例1. Ann Arbor Community Center

アナーバー・コミュニティ・センターは、市の中心部から北西に外れかかったところに建っていた。外れかかったという表現も曖昧であるが、中心地から遠くない距離にありながら、周辺地域の発展があまり見られないためそのような印象を受けたのかもしれない。かつてこのセンターにはコミュニティ・オーガナイゼーションの手法を駆使して、地域に積極的な役割を果たした時代があった。しかし現在その活動は、沈滞状態にあるといわざるをえない。沈滞の理由は明らかで、周辺からコミュニティがなくなってしまったことによる。

A. 1923～1960年

アナーバー・コミュニティ・センターの創立は、1923年に第2バプテスト派教会の黒人牧師R.M.Gilbert氏が、道路、大学建設で働く同胞労働者のために短期滞在宿泊施設を作ったことに端を発する。当初は詩集The Negro Caravanで有名な黒人詩人Paul Laurence Dunbarに因んでダンバー・センターと名づけられ¹⁴、1960年まではダンバー・コミュニティ・センターと呼ばれた。

1920年当時のアフリカン・アメリカン住民人口は

580人。これは市の人口19,515人¹⁵の3.0%で、全米平均1.6%に比べると高い。アナーバー市は、1914年の第1次世界大戦をはさむ10年間に急速な経済成長を遂げていた。ミシガン大学の新学部やホール、寮などの建設ブームに加えて、ボールベアリング製造など重工業の発展がみられ、それらが移民やアフリカン・アメリカンたちを引付けたのである。

20年代後半に入ってもアナーバー市の発展は続き、この頃からいわゆる「郊外化」が始まる。すなわち、デトロイト市の自動車工業の繁栄に影響されて高収入層は市の郊外に快適な住居を構えてそこから車で市内、市外、デトロイトまで通勤するようになり、低収入労働者たちは市周辺部から市内に通勤する傾向が顕著になった¹⁶。

市内にはドイツ人とアフリカン・アメリカンの集住地域が形成された。ドイツ人（主に市の西側に居住）の場合は、移民の中で最大勢力を誇り、言語、習慣が継続されたことがドイツ人街を生み出す要因であり、すなわち選択の問題であったのに対して¹⁷、アフリカン・アメリカンの集住は「生き残る手段だった」とされている。彼らは主に市の北西部に居住した¹⁸。多くの場合、彼らは建設労働者としてやってきて、学生寮や富裕層のための洗濯女などとして留まったが、アナーバー市内に閉じ込められたようなその生活は、集住地域内に摩擦をもたらした¹⁹。アナーバー・コミュニティ・センターはそのような地域内に誕生したのであった。

とはいえ初期の10数年間の活動は、クリスマスパーティや手芸教室作品展、美術作品展などが開催されていた記録が確認できる程度である。

1936年12月にアトランタ・スクール・オブ・ソーシャルワークでソーシャルワーカーの資格を取得したDouglas Williams氏が赴任してから、その活動は活発化した。ウィリアムズ氏はリーダーシップを発揮してセンターの規約を改め、「会（association）の目的は、アナーバーとその近郊の有色市民（colored citizens）の間で、すべての世代と男女両性に役立つ、市民的で文化的で娯楽的な関心と活動を促し、人格形成とコミュニティ向上プログラムを指揮することにある」と明記し、また、アナーバー市長夫人の祖父の住居だった建物を購入してセンターを移転させた²⁰。大人向け、子供向けの、アートやドラマのクラスがNational Youth Administrationをスポンサーとして設けら

れ、ミシガン大学の大学院生たちがプログラムの運営に加わった。ウィリアムズ氏によるこのようなセンター活性化の試みはブラック・コミュニティに強いインパクトを与え、会員数は短期間に57人から371人へと増大したという。

その後、第2次世界大戦を経て1950年代末までのセンターの活動——大人のプログラムとしては、社交的なお茶会、ダンスパーティ、音楽会、ブリッジクラブ、特別コミュニティ・ワイド・ミーティングなど。若者のプログラムとしてはリズムバンド、ストーリーアワー、ボーイスカウト、ガールズクラブなど——は、もっぱらウィリアムズ氏の個性と関心のもとに運営された。彼はアナーバー市の教育委員を務め、赤十字をはじめ多数の組織のメンバーとなり、黒人として唯一のロータリークラブの会員にも選ばれて、多くの慈善的活動を行った。こうした活動を通じて、アナーバーの多くの公的なあるいは民間のオフィスに黒人が雇われるルートを切り拓いた。彼はブラックとホワイトのコミュニティ間の連絡係となり、立派な活動と個人的魅力を通じて、良い人種関係とコミュニティの調和をもたらすように努めたのである。

さて周知の通り、1950年代末のアメリカは公民権運動の高まりを迎えたが、アナーバーでもすでに40年代末から、圧倒的なホワイト・カルチャーのなかで、ブラックたちが市民としての自分たちの可能性を認識する動きが見られるようになり、50年代末には、センターにかかわる多くのブラックたちが、個人的アプローチよりも大きなグループによる係わり合いの方が、ブラック・コミュニティの直面する共通の課題をより良く解決できるという考えを表明するようになった。センターでは、規約中の「有色市民」を「アナーバー市民」と改め、センターの名称も「ダーバン・コミュニティ・センター」から「アナーバー・コミュニティ・センター」へ改称して²¹、黒人の、公民としての平等な立場を明示した。ウィリアムズ氏の活動に、コミュニティ・メンバーの一部グループから、期待より穏やか過ぎるという評価が示されたという記述が見られる²²。折しも、センター施設の拡張が必要となったことから、ウィリアムズ氏は緊密な個人的結びつきを活用して、ノース・メインの現在地に新しい近代的なセンターを建てることに成功したが²³、1960年に新しい建物が完成した半年後、病のために56歳で他界した。

B. 1960～80年²⁴

ウィリアムズ氏のあとを引き継いでセンター長となったのは、同じくアトランタ・スクール・オブ・ソーシャルワークでの専門的トレーニングを修了した Water W. Hill 氏であった。ヒル氏の登場以降、センターの活動は、関連機関、組織と幅広い連携関係を結び、ブラック・コミュニティの多様なニーズを反映させる革新的手法へと変化していった。

ヒル氏が新しく始めたプログラムには、就学前児童のデイ・ケア、ティーンエイジャーのためのドロップ・イン・センター、スタディ・ホール（大学生がチューター参加）などがあった。理事会もプログラムの発展を最優先させる意向を明らかにした²⁵。

63年当時、スタッフは主にボランティアに頼っていたが、ミシガン大学スクール・オブ・ソーシャルワークとの間で、学生の職業紹介先として緊密な連携関係を開拓し、70年代初頭にはパートタイムを、さらにはフルタイムの専門トレーニングを受けたスタッフを雇い始めた。73年には、ディレクター、プログラム・ディレクター、管理運営助手、ソーシャルワーカー2人、パートタイムのプログラム・スペシャリスト5人、さらに守衛、受付兼タイピスト、キャンプ・カウンセラー8人という顔ぶれとなった。

スタッフは、学校や裁判所でゴタゴタを起こしている若者に対するアウトリーチや、コミュニティ内グループの市民的誇りと市民的力量の発展を助けるブロック（四方を道路に囲まれた区画）・クラブ設立に多くの時間を費やし、市部局などとの結びつきの中で、移動図書館基地（図書館諮問委員会とともに）、学校中退者プログラム（人権部局と）、教育的カウンセリング（学校職員と）、有権者教育プログラム（市書記オフィスと）、交通手段プログラム（交通部局と）などを発展させた。また、キャリア形成相談、借家人サポート、ブラック・アーツ・フェスティバル、元服役者サポート、細胞貧血症認定、法的権利ワークショップなどが、新たな革新的プログラムとして始められた。

これらの発展はスタッフの努力だけでなく、センターの会員にもっと多くのプログラムを提供するためコミュニティによって行われたリーチング・アウト（手を差し伸べる活動）の結果でもあり、1972年には元 YM-YWCA のキャンプ場を手に入れているが、その獲得と修繕はコミュニティの積極的な助力²⁶で実現したもので、会員も理事会もスタッフもそのことを大変自慢

に思っていた。

センターではプログラムを引き続き成長させるため、外部ファンドの導入にも努めた（ワシントン・ユナイテッド・ウェイ資金、モデル・シティズ、CDBG ファンドなど）。ファンドは高齢者のトランスポート・サービスや、ネイバーフッドの若者たちのために警察当局と連携して行なわれるカウンセリングにも用いられた。76年から77年にかけては、ワシントン郡精神保健（センター）薬物乱用コーディネーティング・エージェンシーの補助金を受けて、ドラッグやアルコール問題を抱えた若者のためのカウンセリング・サービスを行った。79年には、ヒューロン・リバー対岸の市の北端にノースサイド支部をオープンさせ、活動を中止した他のエージェンシーのソーシャル・ウェルフェア・サービス（公的扶助限定）を引き継いでいる。また、ユナイテッド・ウェイ資金を受けて高齢者サービスを開始、老年学を専門とするスタッフによる訪問カウンセリング、教養クラス、エクササイズ、旅行、社交等が新しいプログラムとして取り組まれた。

80年当時、センターは古参の会員とコミュニティ住民からは「あまりにラディカル」とみなされ、若いブラック・エリアの住民からは「保守的で、十分な変化を遂げていない」と見られて、双方からの不満に曝されつつも、コミュニティ内の異なった見解を幅広く反映させる存在意義を保っていた。このような活動状況は80年代に入っても継続されるが²⁷、2004年現在のセンターは、そのような存在価値が薄れてしまったといわざるを得ない状態にあった。

C. 活動現況

2004年現在、センターでは、ヒューマン・サービスを行う NPO として、ワシントン郡住民を対象に、低所得・マイノリティにウエイトをおいた、年齢・人種・性別に関わりないサービスを提供すると標榜している。その活動は、以下のとおりである²⁸。

- 青少年プログラム：チューター付きアフタースクール、キャリア形成指導を含む自己開発、リクリエーション、夏休みデイ・キャンプ
- 精神保健プログラム：10代、成人、家族を対象としたペアレンティング・スキル（特にブラック・ペアレンティング）、社会適応・感情調節カウンセリング²⁹
- 薬物乱用者プログラム：6～25歳のクライアントを中心とした治療・予防・薬物教育等

○サポート・プログラム：ホームレス・高齢者食事支援、中古家具・衣料提供

ほかに、高齢者プログラムもあるが参加者が少なく、活動は全般に沈滞している。利用者は、75%がアフリカン・アメリカン。80年当時21名だった理事会メンバーは現在では13名に縮小。スタッフもエグゼクティブ・ディレクター、ボランティア・サービス・コーディネーター、ユース・サービス担当の3名のみである。

沈滞状態と関わって、2004年1月のCDBG執行委員会ではアナーバー・コミュニティ・センターに対する市民からの苦情が報告されている。子供のキャンプ・プログラムにおける監督不足、不十分なキャンプ・カウンセラーのトレーニング、プログラムの構成とキャンプにおける活動内容の不足などがその内容であった。これに対してセンターではキャンプ・カウンセラーに対する包括的トレーニングなどの改善に同意し、アナーバー市はサマーキャンプの実施に先立って現場訪問を行い、履行のチェックを行った³⁰。

このような活動の沈滞、プログラムの質の低下要因として、ひとつにはリーダーシップの欠如があげられているが、より根本的な原因は、センターが活動の対象としてきた黒人コミュニティの解体にあった。すなわち、かつては黒人集住地域であったセンター周辺の人種構成がすっかり変わってしまったのである。その大きなきっかけとなったのは、1960年代後半から70年代前半にかけて実施されたパブリック・ハウジング計画だった。

アナーバー市でも全米における公民権運動の高まりの中で、1960年代に入るとアフリカン・アメリカン・コミュニティが、市民生活における便宜獲得の機会の増大を求めて声をあげ始めた。なかでも、「アフリカン・アメリカン経済発展リーグ」が市内の全教会から「賠償金」を受け取り、それをファンドとして地元のアフリカン・アメリカン市民の利益となる様々な方面に用いたことは、「異常な動き」として記録されている。ファンドは、例えば若いアフリカン・アメリカンたちがワシントン・コミュニティ・カレッジに通うための奨学金に用いられたが、さらに、アフリカン・アメリカン住民たちは多くの時間とエネルギーを費やして市のハウジング・コミッションに働きかけ、アナーバー市の豊かではない市民たちのために望ましい住宅環境を保障するよう求めた³¹。

こうしてアナーバー市では、North Maple、South

Maple、Hikone、Green-Buxter という市の東西南北4カ所に、1カ所30世帯程度のパブリック・ハウジングの建設を進めるにいったが、皮肉にもその結果として、アナーバー・コミュニティ・センターを取り囲む集住地域から、低所得の黒人たちがそれらにバラバラに転出していってしまい、集住が解消に向かい始めたのである。他方、お金のある黒人も住みたいところに転出していった。黒人が出て行った後には若い白人層が住むようになり、次第に白人も購入しやすい場所となり、ひいては黒人には土地所有が困難な地域となつて、現在では黒人の姿を余り見かけなくなってしまった。

センターが、1960年代から80年代にかけてアウトリーチに努め、市の様々なグループとの連携を進めて活動の活発化をはかっていた背後では、並行してこの黒人コミュニティの解体が進んでいたことになる。掘って立つコミュニティの解体がセンターに関心を持つ人々の減少を押し進め、黒人たちの分散に伴った対象地域の拡大をうけて、センターのコミュニティ概念も転換を余儀なくされた。集住地域を対象としていた段階では、「コミュニティ」といえば人種とその居住地域がオーバーラップした存在を矛盾無く指し示していたが、居住地の分散、拡大により、「コミュニティ」の概念から地域の比重は軽くなり、支援の対象となる個々の人々、すなわちセンターのサービスを利用する黒人たちの全存在を指して「コミュニティ」と語るようになった。この変化に合わせてセンターでも性格の転換を図ろうとしたが、他の組織の登場に太刀打ちできず、現在に至っている。アナーバー市の黒人コミュニティとともに歩み、大きな役割を果たしてきた歴史を背負って、センターはまだ持ちこたえているのであり、模索を続けている。

(2) 事例2. Help Source

ヘルプソースは、アナーバー市とその周辺地域を対象にヒューマン・サービス活動を展開している組織である。クライアント数(6,500名)においてもプログラム数においても同地域における有数の規模を誇ると同時に³²、活動の開始がアナーバー・コミュニティ・センターと同様に20世紀前半に遡るという特徴を持つ存在である。ただし、その歴史はいくつかの組織の合併を経て形成されてきた。

本部は、市の南東部のはずれ、パッカード通りに面

した、ゆったりとした敷地に建つ平屋の建物である。すでに職を退いた代表役員の名前に因んでボラーノセンターと名づけられていた。1996年に建てられたものでまだ10年に満たないが、それでもプログラムの質を高め、ファンドの獲得を図るためにはさらなる場所の改善が必要だという。スタッフ数は全体で150人（その内本部は59人）。競争に曝されつつ、発展を志向しつつけるヒューマン・サービス組織の現段階における典型のような存在である。

A. 1917～

ヘルプソースの誕生は、Orphan Trains（孤児列車）の物語から語り始められる。

Orphan Trains は、ニューヨーク市に溢れる10万人以上ともいわれたホームレスの子供たちが、路上で物乞いをしたり盗みを犯したりしている状況を危惧して彼らに安定した家庭環境を与えるため列車に乗せてアメリカ中西部に旅立たせ、そこで農家の家庭に里子として預けるというプログラムであった。1853年にメソジスト派の牧師チャールズ・ブレースによって提唱され、他にも同じようなプログラムを行う団体も登場して、1930年に廃止されるまでに40万人以上の子供たちが列車で運ばれたという。当時中西部の農家では人手が欲しく、家族の一員として受け入れられ新しい環境を得て教育を受け順調に成長した子供がいた反面、召使や無償の労働力として扱われた子供たちもいた³³。Orphan Trains は、アナーバーにも、隣町のイプシランティにもやって来た。それは、子供たちが農場のよい働き手になるという考え方によっていたと記憶されている。子供たちに対してよく面倒を見てくれた家庭もあったが、奴隷のようにみなした家庭も多かったという。そこでこれらの子供たちと、子供たちを迎え入れた家族を支援するため、1917年にヘルプソースの母体の一つとなる〔Michigan〕Children's Aid Society（児童救援協会）が設立された³⁴。

その〔Michigan〕Children's Aid Society が、1970年に Ann Arbor Family Services と Ypsilanti Family Services の2団体と合併して結成されたのが Child & Family Service (CFS) である。Ypsilanti Family Services も Children's Aid Society とほぼ同時期の1919年にソーシャル・サービス団体としてイプシランティに設立され、その後改編された組織である。

新たに結成された CFS では、それまでそれぞれの組織で行われてきた活動、すなわち養子縁組を始めと

して、夫から離れ仕事を得て経済的に自立するための女性に対する支援（離婚がまだ難しかった1900年代初頭にはじまった）や、高齢者に対する家事援助や入浴、排泄、洗髪等のパーソナルケア、介護者のレスパイトケア（40年代から）などを引継ぎ、また新たに高齢者の就労支援プログラムを開始した。これは Older Americans Act (1969) に基づいて行われたものである。

他方、ヘルプソースのもう一つの母体が、Huron Services for Youth (HSY) であった。HSY は1969年に設立され、虐待やネグレクトを受けた青少年のための居住型治療施設や、ティーンペアレント・サポートサービス、ワシントン郡ビッグブラザーズ・ビッグシスターズなどの活動を通じて、主として青少年を支援してきた組織であった。

この HSY に CFS が提案して、1995年に2つのヒューマン・サービス組織が合併に向かい、96年に Child & Family Service- Huron Services for Youth という名称で合併し、97年にヘルプソースと改称して、新たなスタートを切った³⁵。

この結果、ヘルプソースは青少年から成人、高齢者までをカバーし、アナーバー市とその周辺地域を対象とする有数のヒューマン・サービス組織へと成長したが、その後も98年にはサービスの継続性を確保するという目的で Skilled Home Health Care プログラムを別の Total Care という組織に手渡し、2000年には Spectrum という組織と連携して、薬物乱用予防、教育サービスの継続を図るという具合に、さらなる連携や編成替えを続けている。

B. 合併を促す要因

95-97年のヘルプソースへの合併の過程について、いまいち立ち入って見てみよう³⁶。

合併が合意された背景には、ソーシャル・サービス分野における一般的な資金の流れが枯渇していることによる、組織間の資金獲得競争の激化が挙げられている。事実、2つの組織とも幾分危なっかしい財政状態にあった。

加えてマネージドケアの出現が、マネージドケア会社との契約を得るのには、クライアントのためのより多様で連続したケアを開発してゆく必要があることを示唆した。その点で、HSY と CFS はプログラムに重複する部分が少なく互いに補足的であることから、合併によるプログラム拡大のメリットが大きく、例えば

HSY は、CFS が家族と成人に提供しているのと同じ種類のカウンセリングを若者に提供していることから、その若いクライアントが成人したとき、他のサービス提供者に彼らを紹介する必要なく新しい組織の中で彼らのニーズに合ったサービスを提供しつづけるキャパシティを持つことができるようになった。

そこで、両者の合併は効果的に行われたと評価されている。しかし、その過程ではいくつかの問題を抱えたことが指摘されている。

まず、合併の前段階として設けられた相互評価の過程で、CFS のメディケアに対する多大な負債（熟練介護プログラムにおける130万ドルの支払超過）が見落とされ、合併後のヘルプソースの財政を圧迫した。それはプロの法律家を組み込んだ合併管理委員会でも見落とされたものであり、それほどメディケイドの返済規則が複雑であることを示していた。準備過程で負債の存在が確認されていたら合併は成立しなかったかもしれないといわれる。財政の安定は合併から6年目の2003年によく達成された。

つぎに、異なる文化を持つ組織の統合が難問として指摘されている。CFS は打ち解けた雰囲気と比較的単純な組織図を持ち、社長は実務にかかわりプログラムと活動の細部に携わっていたのに対して、HSY では開発、人的資源、資金などを担当するいくつかの強力な管理部門が発展していた。職員間で相互に相手のやり方を認める雰囲気が醸成されず、特に、ヘルプソースの新社長に前 HSY 社長がなり、HSY の手法を踏襲して上級管理職に才能ある人材を集めて経営階層を作ったことから、旧 CFS 職員には戸惑いがもたらされた。その後両者の葛藤は消えるに至ったが、それは信頼が形成されたためではなく、職員の半数以上が入れ替わったことによる。早くも3年後には、職員の54%は合併後に新しく入った人たちによって占められ、旧 CFS の職員は25%、旧 HSY の職員は21%を占めるに過ぎなかった。合併前の職員数はCFS が260名、HSY が136名であったから、CFS 職員の離職率のほうが高かった。こうして、組織やプログラムの見直しに伴う人員削減が、職員たちの予想を上回って行われたことも、合併の結果として指摘されている。

以上のような課題を抱えつつも、ヘルプソースへの合併は、クライアントのために連続したケアを提供できる体制を作ること、あるいは質の高いヒューマン・サービスを完備することという目標を達成し、地元ユ

ナイテッド・ウェイから最も多くの配分を受けるなど、資金を集める能力が増したという点において、成果を挙げたと評価されている。

しかし、「組織が提携の完了をこの種の活動の終わりではなく、始まりと考えている」³⁷と指摘されている通り、ソーシャル・サービス供給市場での資金獲得競争の厳しさは変わっておらず、ヘルプソースの財政状態も一応2003年に安定が達成されたというものの、依然苦勞しているとの見方もあって、依然生き残りのための努力が続けられている。

C. プログラム³⁸

パッカードにある本部では①リスクを抱えた若者②高齢者③その他の個人・家族を対象に12のプログラムが実施されており、さらに隣接郡にある4つのサテライト型支部が活動している。注目される2つのプログラムについて具体的に紹介したい。現場では担当者の多大な努力が傾けられていた。

①リスクを抱えた若者に対するプログラム：フォスターケア（里子）・アダプション（養子縁組）サービス、ビッグブラザーズ・ビッグシスターズ、レジデンシャル・トリートメント（居住型治療ホーム）、スペクトラム・予防サービス（薬物乱用予防サービス）等がある。

ビッグブラザーズ・ビッグシスターズ

仲間づきあいや安定が必要な6～14歳の子どもを対象に、地域の成人ボランティアと子どもを結びつけ、一緒に美術館へ行く、勉強を教えるなどして、成人が子どもに関心を持つことで生じる一対一の関係を通じ、子どもの教育、感情、社会面の成長を促すことをプログラムの目的としている。ボランティアは大学生を中心に20～30代が多い。ハイスクールに出向いて行って子どもをヘルプするスクール・ベスト・プログラムもある。また親が刑務所に入っている子ども、投獄中の子どもを対象としたプログラムも新しく始められた。

担当スタッフの役割は、1) ボランティアと子どもたちの登録、インタビュー、マッチング。2) ボランティアトレーニング、コミュニケーショントレーニング。豊かな層に属するボランティアと、混乱した問題を抱えている家族との間では、緊張関係が生まれる可能性がある。そこでボランティアが子どもの家族とコミュニケーションしてゆけるような内容を組み込もうとしている。3) キャンプなどグループ活動の実施。

参加する子どもの90%はシングルペアレントで、祖

父母が育てているケースもある。子どもたちは口コミで集まり、子ども自身が電話を掛けてくることもある。2004年8月時点で180人の子どもをマッチングしているが、そのうちアフリカン・アメリカンが45%、白人が45%、残りがアジア系、ネイティブ・アメリカンほか。参加期間は平均2年。70%の子どもたちから、自信を持てるようになったなどの肯定的評価を得ている。

このプログラムの資金は、連邦交付金、ユナイテッド・ウェイ助成金、プライベート寄付金とともに、その52%がチャリティ・ゴルフ、チャリティ・ボーリングのイベント収益金によって担われているところが特徴的である。さらに、ビッグブラザーズ・ビッグシスターズの全国組織から新しい助成金を受けることが決まり、スクール・ベースト・プログラム部分が倍の90人規模に拡大することになった。そこでこれまでのボランティア大学生50人に加えて、パートタイムとして50人を雇うことになっている。

こうしたボランティアと子どもたちの数の調整も担当者の仕事。また、ウェイティングの子どもたちが150人いるため、全部の子どもたちにサービスを提供することが第1の課題となっている。

②高齢者に対するプログラム：アダルト・デイ・サービス、ホームサポート（ホームヘルプサービス）、シニア・エイド（55歳以上の就労斡旋サービスなど）がある。

③その他の個人・家族に対するプログラム：クリアハウス（外来患者の化学薬品依存治療プログラム）、カウンセリング、ファミリーズ・ファースト（虐待問題を抱える短期重点家族治療プログラム）、スーパーバイズド・ペアレンティング、エクスチェンジ（安全で管理された環境で、親子間のポジティブな相互作用を手助け）、ティーンペアレンツ・センターなどがある。

④支部活動：レナウィ郡（ワシットゥナウ郡の北隣）エイドリアン市にファミリーズ・ファースト、ウェイン郡（ワシットゥナウ郡の東隣）にフォスターケア・アンド・アダプション、ウェイン郡プリマス市にカウンセリングオフィス、場所を非公開とする数ヶ所にレジデンシャル・ホームがある。

レナウィ郡エイドリアン市：ファミリーズ・ファースト

虐待や家庭内暴力、薬物濫用などの、子どもを引き離す必要のある危険を抱えた家族に対して、子どもを引き離さず、家に置いておけるように支援するプログ

ラム。州のプログラムで、郡ごとに設けられた FIA（ファミリー・インディペンデント・エージェンシー）から CPS（チャイルド・プロテクティブ・サービス。州の公的子ども保護機関）を通じて紹介される子どもを対象とする。子どもの安全確保を第一とし、家の中に入って、食事・保育・医療・教育・ペアレンティングスキル・親の職業などを確認し、カウンセリング、セラピーをはじめ、仕事を探すため交通手段を提供して手伝えることまで、子どもの安全のためにすべてのことを行う。

トレーラーハウスに住むある家族のケースでは、ケースマネージャーの仕事はゴキブリだらけの家の掃除から始まる。ダウン症の4歳の子どもと、多動性障害の8歳の子どもを抱えた母親には、本人にも発達障害があり学歴は中学卒業で、薬物濫用やギャングとのかかわりの問題もある。その母親を、ペアレンティング・サポートグループに参加させ、休息を与え、お金を貯める方策の相談に乗る一方で、トレーラーの修理をサポートするほかのエージェントとの仲介をはかる。これらの援助は CPS の基準にもとづいて、1家族週当たり10時間、4～6週間にわたって行なわれる。携帯電話を通じて、24時間対応。

しかし多くの場合なかなか成功せず、結局、裁判所を通じてフォスターケアやアダプションに進むことが多い。銃やギャングとのかかわりもあって、25%のケースでは訪問自体に危険が伴う可能性を考えておかなければならない。

ケースマネージャーによれば、こうした環境にある中で、人々が彼らを家に受け入れることについては、びっくりしているそうだ。受け入れないと、子どもをとられてしまうことを知っている。家族にとってこのプログラムは、家族解体を防ぐワンチャンスである。レナウィ郡一体のサービスがかなり集中的に提供されることから（住宅緊急支援・食費・ヘルスケア・メディケイド・子どもへのメンターサービス・親へのペアレント・エイドなど）、家族には変化がもたらされるが、1～1.5年後にはサービスが受けられなくなり、3～4年後にはサポートもされなくなるからである。この期間中に現状を打開しなければならない。ファミリーホームレスの増加などで、プログラムへの需要は高まっている。

ファミリーズ・ファーストは州のプログラムであり、3年ごとに郡単位の契約を取るための入札が行なわれ

ている。ヘルプソースは以前ワシュトゥナウとレナウィの2郡をカバーしていたが、ジャドソンセンターというほかの組織が契約額を安く提示してワシュトゥナウとの契約を獲得したことから、現在ではレナウィだけを担当している。ジャドソンセンターとはお互い相互理解を図っているということだが、他組織との競争が常に付きまといっている現実がある。現在2人のケースマネージャーが、年間平均48ケース、常時1～2ケースを担当している。レナウィ出身のケースマネージャーは、本人もシングルマザーとして地元の教育費支援を受けて現在のキャリアを築いてきたことから、コミュニティに役立ちたいと取り組んでいるようだ。

(3) 事例3. Peace Neighborhood Center

ピース・ネイバーフッド・センターは、アナーバー・コミュニティ・センターやヘルプソースに比べて、その歴史は短い。ほかにもたくさんある比較的新しい組織の中で、名称にも象徴されるとおり、近隣地域に根ざした活動を志向していることに注目して取り上げた。

A. 成立経緯³⁹

ピース・ネイバーフッド・センターが位置するノース・メープル地区は、アナーバー市の西部に位置し、主としてミドルクラスの白人が居住していた。ところが、1960年代半ばから後半にかけて、アナーバー・コミュニティ・センターの項で言及した通り、市のパブリック・ハウジング計画によって低コストの住宅が建設され、低所得層が移り住んできたが、そのほとんどがアフリカン・アメリカンだった。

「長い暑い夏」とも呼ばれるアフリカン・アメリカンの暴動が全米に広がった時期でもあり、近くのデトロイト市でも大規模な暴動が起こっていた。あからさまな人種差別がまかり通り、白人、黒人間はお互いに不理解で、知っているのはステレオタイプのことだけであり、親の恐怖が子どもにも影響し、悪いことが起これば黒人が疑われたと回想されている。

特に具体的な事件が起こったわけではなかったが、ノース・メープル地区でもパブリック・ハウジング居住者と一般住宅に居住する住民との間に緊張感生まれ、近隣関係に分裂がもたらされた。そこで、1970年に入り、双方のリーダーが相互に家庭訪問することから始めて、共通のものを見つけてうまくやってゆこうという機運が生まれたが、こうしたことは郡の中でもユニークな動きであったようだ。

近隣住民たちは、ノース・メープル通りに立つルーテル教会で、お互いの共通利害と関心事について話し合い、1971年に入って、独立した非営利のコミュニティセンターを設立することに決めた。建物は、ルーテル教会から提供を受け、1956年にこの地に礼拝堂を作ったピース・ルーテル教会に由来して、「ピース・ネイバーフッド・センター」（以下ピースと略称）と名づけられた。最初は小さなプログラムからスタートして、同じ学校に通う親同士が子どもを学校に送って行った後のミーティングの場がやがてアフタースクールに発展し、不理解によって生じるお互いの恐れを解消して相互理解をはかる試みが促された。

こうして、2～3マイルの範囲で形成された人のつながりの上に誕生したピースだったが、今ではアナーバー市とワシュトゥナウ郡全体を活動対象地域としている（全アナーバー市への拡大は1986年、全ワシュトゥナウ郡への拡大は1995年）。その間、過激な反応を見せていた人種問題には変化が生じ、70年代の終わりから80年代初頭にかけて、問題の焦点は低所得へと移っていった。人種の壁を無くすというはじめのミッションも変わって、社会経済的に困っている人や、薬物問題を抱えている人、仕事・食べ物・シェルターを求めている人、家族問題、危機介入、カウンセリングへと支援、活動内容が広がってきている。それでも、ネイバーフッドに力点を置いていることには変わりはなく、活動の60～70%はアナーバー市の西部地区（5～6マイルの範囲）に注がれている。

60年代後半のパブリック・ハウジング建設は、市の南東部、北東部と、西部2ヵ所で行われたが、西部のノースメープルはピースから3マイル、サウスメープルは1マイルの距離にある。ピースではこの2ヵ所にサテライトを置いてきめ細かな活動を展開している。白人でお金のある家庭の若者がインターネットを見たからと、自殺の悩みを相談に来るケースもあるそうだが、主たる支援対象はやはりアフリカン・アメリカンであり、利用者の80%はアフリカン・アメリカン、10%は白人、その他が10%。スタッフは12名（2003年）。

B. プログラム⁴⁰

①ユース・プログラム（全体の4割のウエイトを占めている。）

アフタースクール

幼稚園から小学校5年生までを対象として、9月から6月まで各週2回開かれている。子どもたちは学校

まで迎えに来てくれるマイクロバスを利用してセンターに集まり、おやつを食べたあと、社会生活を営む技術や健康、積極的な心構えの発達を促す REACH (Responsibility, Education, Achievement, Community, Hope) と呼ばれるプログラムに参加する。ホームワークの手伝いもある。小学校の教員とも連携、また大学生をはじめとするボランティア指導員が150名登録している。

REACHを終了した子どもたちには週3回のオルタナティブ・フォー・ユースプログラムがあり、ミシガン大学法学部の学生が来て一緒に模擬裁判を行うストリート・ロウのような思考力を刺激する上級の活動に参加する。またリーダーシップの力を伸ばし、目標の幅を広げる。

カレッジ/キャリア準備クラブ

リスクを抱えた若い人たちが成功的に大人へと旅立つことを手助けする統合的で人種差別をしないユース・プログラムの最終ステップ。低収入の高校生がカレッジやキャリア・トレーニングに進みたいと願い、準備することを励まし、実践的指導と支援を提供する。年間を通じて生徒たちはスタッフとミーティングを持ち、地元の雇用主、カレッジ、ジョブトレーニング施設を訪問する。

さらに2004年の夏には、スタッフが車で7、8名の生徒を連れて、オハイオ、テネシー、ミシシッピ、ルイジアナ各州の8大学を見学し、大学主催のフォーマルツアーにも参加するというプログラムが、5日間で2600マイルを走破する極めてエネルギー的な内容で実施された。

その他、サマー・デイ・キャンプ、打楽器のパフォーマンス教育、メンタープログラム（女子中高生を対象としたガールフレンズ・グループ等）などがある。

②アドボカシー・エマージェンシー・アシスタンス

緊急の食べ物・衣料・ユーティリティ・移動支援を、ワーキング・プア家族を対象に提供。家の補修など住居問題への支援ニーズが増加している。

アドボカシーは、貧困から逃れるための、あるいはホームレスにならないための生活維持に必要と判定されたニーズへの対応を考えるもので、エマージェンシー・プログラムを専門とするほかの機関と連携をはかって借金苦のクライアントを擁護したり、弁護士を見つけたり、内容に合ったドクターの情報を提供したりする。クライアントの80%はほかの機関から紹介されてきた

人たちで、アフリカン・アメリカン、ラティーナ、中東系、アジア系、白人など様々ということ。

③薬物濫用からの回復と予防（ピアカウンセラーとも協力）

④就労支援

地元企業や商店と提携して、求職と職業維持を支援。移動、保育、金銭上のサポートまで含めて、最初の給料を受け取るまで支援し、クライアントの就労を確実なものにする。

C. ポリシー⁴¹

ピースの運営は、アフリカン・アメリカンであるエグゼクティブ・ディレクターのローズ・マルティンさんと、その教え子でプログラム・ディレクターのボニー・ピラプスさん（1961年生まれ）のパーソナリティに負うところが大きい。ローズさんは、フォスターケアなどの現場活動を経てソーシャルワーカーのライセンスを取得し、1976年にピースのエグゼクティブ・ディレクターとなった。リスクを抱えた若者を中心に、自尊心を高めるプログラム開発（オルタナティブ・フォー・ユース、アフタースクール、ローズの良きガールフレンズなど）に努め、評価されている。また、強いリーダーシップの持ち主で、5～6年前にアナーバー市から交付金に対する経理上の不適切な処理（記録不備、恣意的な使用方法）を指摘された時も乗り切った。

ボニーさんは、10歳の頃からピースのプログラムに関わってローズさんの薫陶を受け、カウンセラーやディレクターの経歴を積んだ後、15年以上前からプログラム・ディレクターを務めている。イプシランティにあるイースタンミシガン大学でソーシャルワークを専攻したが、一時期ミュージシャンを志して、カリフォルニアで6年間過ごした経験を持ち、青少年の相談相手として強い信頼を獲得している。教え子の中には現在ニューヨークで音楽を学んでいる若者もいる。

ボニーさんによれば、ピースはnurturing and helpingを哲学としているが、人を助けるということには決まったラインがあるわけではない。機関によっては施設の外ではクライアントに接してはいけない、抱きしめてはいけない、一緒に泣いてはいけないなどのガイドラインを決めているが、ピースでは多様性を重視し、人々と共に泣き、パーソナリティに関わるよう努めている。また、草の根の近隣関係に根ざした機関として、クライアントと近隣住民がどこに住んでいるか知っており、クライアントへの接近力が強いとい

う。

ピースの特徴として、収入に占める個人寄付の割合が2003年度で全体の42%に達し、大きなウエイトを占めているという点が挙げられる。ヘルプソースの場合、2002年度で25%であった（1992年の資料でいささか古い）が、全米におけるソーシャル・サービス業界全体の財政規模に民間寄付の占める割合27%という数字がある）。これは、ローズさん、ボニーさんの人的ネットワークに負うところが多いが、ネイバーフッドの支援も多く、独自のプログラム展開が可能な財政構造にある。2003年6月には新しい建物をオープンさせ、順調な活動状況にある⁴²。

しかし、ボニーさんも指摘している通り、アナーバー市内では、現在アフリカン・アメリカンの居住地が狭められる状態が進んでいる。現に、ボニーさんも今は隣接するイプシランティ市から通って来ている。かつて、白人が郊外に移り住んだ時期があったが、アナーバーの場合中心部にミシガン大学があるという事情もあって市内の土地、住宅価格が高騰していることから、アフリカン・アメリカンやアジア系の人々、労働者階級が隣接するイプシランティ市に移っている。そのためピースがある西部地区でも、アフリカン・アメリカンが集住するパブリック・ハウジングの区画は、地域の中で島のような存在になりつつある。さらに市内からの転出が進めば、かつてのアナーバー・コミュニティ・センターのように、ピースがネイバーフッドを失う事態は想定されなくないのである。

4. 結 語

1) コミュニティあるいはネイバーフッドを名称に掲げているということで2つの福祉NPOを取り上げたところ、期せずして黒人コミュニティを母体とし、かつパブリック・ハウジングを媒介とする因縁に結ばれた2つの団体と出会うことになった。今ひとつの団体は合併を繰り返して地域でも有数の規模を確保している。3つのNPOの沿革と現状をまとめると次のようになる。

2) アメリカにおける福祉民間セクターの活動は、1920年を前後して全国ソーシャルワーク協会連合や社会事業家連盟が登場したことを契機に、ソーシャルワークを中心とした援助の拡大や専門化へと向かった。本稿の主役たち、ヘルプソース（の前身）とアナーバー・

コミュニティ・センターの誕生も、まさにこの頃のことであった。さらに「社会保障法」が制定された翌年の1936年に、アナーバー・コミュニティ・センターでは新進気鋭のソーシャルワーカーをセンター長に迎え、以後黒人集住地域を母体としたコミュニティセンターとしての第1次興隆期が築かれてゆく。

3) 第2次世界大戦をはさんで1960年代、全米で「公民権運動」「貧困との戦争」を通じて、黒人の貧困問題がクローズアップされ、問題解決における当事者参加の方向性が明確になって、コミュニティ・オーガナイゼーション手法が見直された時期に、アナーバー・コミュニティ・センターでもその活動に変化が見られた。新任センター長によって革新的アプローチが取られ、第2次興隆期を迎える。しかし公民権運動の成果ともいべきパブリック・ハウジングの建設がセンターの母体となる黒人コミュニティを解体し、活動を徐々に停滞へ導いたのは皮肉な成り行きであった。

4) 1970年、そのパブリック・ハウジングの1つで、黒人と白人住民間に緊張感が生まれた。その緊張感を住民同士で解消しようとするユニークな動きから誕生したのが、ピース・ネイバーフッド・センターであった。近隣関係に支えられ、黒人を中心とした低所得層支援活動が今も安定的に続けられている。近年のアナーバー市内の住宅価格高騰で黒人の居住が難しくなっているのが、懸念材料である。

5) 他方、ヘルプソースで最初の合併が行われたのも1970年のことだった。1970年代は連邦政府補助金の大幅拡大によるNPOの急成長期だったといわれる。アナーバー・コミュニティ・センターの70年代の活発な活動状況や、ピース・ネイバーフッド・センターが順調なスタートを切ったことからその様子が読み取れる。しかしヘルプソースにおいて、1995年に行われた再度の合併は、補助金削減による1980年以降のNPO苦難の時代を反映していた。合併によって、アナーバー市とその周辺地域を対象とする有数のヒューマン・サービス組織へ成長し、財政安定は達成されたが、予想を上回る人員削減が行われた。政府補助金依存体質は改善されず、ソーシャル・サービス供給市場での資金獲得競争の激しさに曝されつづけながら、格差社会の深刻化の中で、増加するサービス利用ニーズに応える努力が続いている。

6) アナーバー・コミュニティ・センターとピース・ネイバーフッド・センターという2つの黒人コミュニ

ティを母体とする NPO の調査結果から浮かび上がってきたものに、集住の形成と拡散の歴史があった。もっとも、アメリカ人の16~17%近くが毎年のように転居を繰り返しており⁴³、問題の焦点は移動にではなく、その下で「棲み分け」が強化されていることにある。移動が、人種、階級間の混住を促すのではなく、アナーバー市とその周辺の棲み分け状態の固定化を強めながら繰り返されている。棲み分けのもとでは、表面上平安が維持されているようで、人はお互い真に触れ合おうとしない。「アナーバー市では白人と黒人が共に話そうとしない。何年前かまでの偏見はなくなってきたが、コミュニケーションはうまく取れない。快適でなく、お互い出会う機会は極めて少ないということが、高齢者クラブなどを主宰しながら実感される」という意見も聞いた⁴⁴。人は、移動し出会い混住して、競争的共存をはかるべきである。もっとも、アメリカ社会の棲み分けは、ラティーナの増加によってくずされてゆくというシナリオもあり、かもしれない。

7) ヘルプソースも、コミュニティのニーズに応じて活動をしているという自覚を持っている。95年の合併以前はジオグラフィックなコミュニティに、それ以降はリスク・コミュニティに依拠していると説明された。「コミュニティ」の概念から地域の比重が軽くなり、支援の対象となる個々の人々、すなわちセンターのサービス利用者全存在を指して「コミュニティ」と語ようになる変化は、アナーバー・コミュニティ・センター同様ヘルプソースにも起きていた。この変化を、ヘルプソースではリスク・コミュニティと呼びかえることによって、乗り切っている。リスク・コミュニティとは、勿論、リスクを抱える人々と共に形成するコミュニティという程度の意味だろうが、個別化されたリスクに応え、組織を維持するためにリスク管理に多くの力を注ぐことを余儀なくされている防衛的な NPO の姿を言い当てているかのようであった⁴⁵。

注

- 1 アメリカにおける「コミュニティ」の強化・衰退をめぐる論争は、少なくとも二世紀の長きにわたる風土病と化している」(ロバート・パットナム〔柴内康文訳〕『孤独なボウリング』柏書房2006、22頁)といわれるほど、アメリカ社会の本質に触れるテーマである。
- 2 アフリカン・アメリカンという呼び方が定着して

いる。本稿では歴史を遡る記述を含むことから、原文による場合はブラック、アフリカン・アメリカン等を原文どおりに記述し、原文によらないところは黒人と表記した。

- 3 他には、行政官オフィス、行政サービスオフィス、弁護士オフィスと、建築・財務・消防・人材・情報技術サービス・公園及びリクリエーション・基本計画・警察・公共サービス・廃棄物・水道の各部局、書記、第15地区裁判所、住宅供給委員会がある。
- 4 低所得の基準は、連邦政府住宅都市開発省の定義に基づく。
- 5 Ann Arbor 市の資料に関して、Agency は機関、Organization は組織と訳す。
- 6 Community Development Home (City of Ann Arbor's Official Website, Last Updated August 25, 2004).
- 7 City of Ann Arbor, *Consolidated Strategy and Plan, FY 2004 One-Year Action Plan*, July 1, 2004 through June 30, 2005.
- 8 サンフランシスコ市が助成対象とするコミュニティ・ニーズは、1) 住宅 2) 地域社会の施設(低所得者に各種ソーシャル・サービスを提供するための場所) 3) パブリックスペースの改善 4) パブリック・サービス(雇用、医療、チャイルド・ケアなど低所得者の社会参加を制約している要因を除去する必要性を意味する) 5) 地域経済開発(スモールビジネスの発展など)の5つに分類されている(柏木宏・秋山愛子「アメリカにおける NPO と行政のパートナーシップ」(日本太平洋資料ネットワーク))。アナーバー市では地域経済開発を挙げていない点が異なる。
- 9 Community Development "FY 2004-2005 City of Ann Arbor Grants to Nonprofit Organizations" (City of Ann Arbor's Official Website, Last Updated June 29, 2004) .注 7 資料の Proposed 総額は1,351,150ドル。
- 10 紙面の都合により助成対象非営利組織の一覧表は割愛した。
- 11 この「コミュニティ」の拡大は、低所得層がアナーバー市から周辺地域へ転出していることを一因としている。
- 12 NPO 支援を目的とする資金調達中間団体。コミュニティ・ファンドの名目で地元ヒューマン・サービス提供団体を支援している。

- 13 市の助成と関わる範囲内でのリストアップである。
中産層以上の相互扶助をおこなうなどの NPO 活動は、市の助成とかかわらず別途広範に行われている（須田木綿子「コミュニティの形成と福祉サービス」、『世界の社会福祉アメリカ・カナダ』旬報社、2000年等参照）。
- 14 Ann Arbor Community Center, *Fifty Seven Years Proud, 1923-1980* (The Bentley Historical Library, University of Michigan 所蔵)。
- 15 1920年当時の人種は、初期のニューイングランド州、北部ニューヨーク州から来たブリティッシュ系アメリカ生まれ開拓者に、ドイツ、アイルランドからやってきた開拓者、アフリカン・アメリカン、そしてカナダ、イングランド、ギリシャ、イタリア、ロシア、ポーランドから来た移民が加わって、多様な構成となっていた。
- 16 Ann Arbor District Library, "The Making of Ann Arbor" (MoAA Home, 2003)。
- 17 第1次世界大戦後のアメリカ社会における住みづらい環境が本国との閉鎖的な一体感に拍車をかけて、ドイツ人の集住性を高めた一面もあるといわれている。
- 18 Marilyn McLaughlin, *Ann Arbor A Pictorial History* G. Bradley Publishing, Inc. pp., 86-89.
- 19 注14に同じ。
- 20 "Dunbar Center Offers Activities to Local Citizens", The Michigan Daily 1949.10.19.
- 21 注14に同じ。
- 22 "Dong Williams-by Louis Cook", 1960.10 (The Bentley Historical Library, University of Michigan, News Clipping-General)。
- 23 注14に同じ。
- 24 注14に同じ。
- 25 68年当時のプログラムには、さらに小学生を対象としたクラブ活動、サマー・デイ・キャンプ、ティーンエージャーを対象とした新聞発行、裁縫クラス、ティーン会議（センターのブラック・ティーンたちと、アナーバー市のパブリックスクール・警察・レクリエーション局・ビジネス界メンバーとの意見交換会）、成人を対象とした土曜モーニング活動（ダンス、ドラマ、トーナメント、科学クラブ、セラミック、バトントワリング、合唱、合奏など）があった。この時期のプログラムの拡大には、ミシガン大学大学院を卒業したプログラム・ディレクターの活躍があった〔"Community Center Program Head To Resign; Worked With Youths", The Ann Arbor News 1968.8.4〕。
- 26 キャンプ場内ロッジの屋根の葺き替えを始めとする修繕ボランティアに中心的存在として積極的に関わったのは、Xerox社傘下のUniversity Microfilms従業員たちであり、同社の全国規模プログラムXerox Community Involvement Programの一環として行われたものであった〔"Company Works For Better Community", The Ann Arbor News 1974.11.21〕。
- 27 1986年5月17日のアナーバー・ニューズ紙はセンターで行われているThe Ladies That Careの活動をフォト・ジャーナル・コーナーで取り上げ、大きく報じている。黒人女性グループによるホームレスに対する週1回のディナー提供活動であり、平均90人を対象に4年間続けられた。ただしこのプログラムはセンターが設けたものではなく、女性グループから場所の提供を依頼されて始まったものであった〔"The Ladies That Care", The Ann Arbor News 1986.5.17〕。
- 28 アナーバー・コミュニティ・センターでのスタッフインタビューによる（2004年8月）。
- 29 ワシントンナウ郡メンタルヘルス部局が運営するグループホームから発達障害の女性たちが毎日のようにセンターに来てボランティア活動を行っている。寄付された古着の仕分けや食糧のパッキングを行ってサポートプログラムを手伝い、花屋からしおれた花をもらってきて再生させホスピスに届けるなどの活動を通じ、社会適応を図っている。
- 30 Community Development Block Grant Executive Committee "Meeting Minutes" January 7, 2004, City of Ann Arbor.
- 31 注16に同じ。
- 32 アナーバー市におけるプログラム数などの最大規模 NPO は Catholic Social Services とのこと。
- 33 下里幸レポート [homepage2.nifty.com/jacsw~masa] 等参照。
- 34 ヘルプソースでのスタッフインタビューによる（2004年7月）。また、ミシガン大学病院で治療を受けた子供たちの、予後ケアを提供するためだったとも記録されている〔Help Source "Campaign for

- Help Source*” 2001〕。引き取られた子供たちが治療を受けたという意味か。
- 35 ヘルプソースにおけるスタッフインタビュー（2004年7月）、*Campaign for Help Source*（2001）等による。
- 36 Mandel Center for Nonprofit Organizations, *Nonprofit Strategic Alliances Case Studies: Lessons from the Trenches*, Cleveland, Ohio.
- 37 同上参照。
- 38 ヘルプソースにおけるスタッフインタビュー（2004年7月）、*Campaign for Help Source*（2001）、*Help Source, Serving 6200 Children, Adults and Seniors*（2002-2003）による。
- 39 ピース・ネイバーフッド・センターにおけるスタッフインタビュー（2004年8月）、Formative Evaluation Research Associates, *Peace Neighborhood Center Evaluation Report*, Ann Arbor, 2004.2による。
- 40 ピース・ネイバーフッド・センターにおけるスタッフインタビュー（2004年8月）ならびに参加調査（9月）、Peace Neighborhood Center New Home Same Spirit, 2003 Annual Report to the Communityによる。
- 41 同上。
- 42 Certified Public Accountants, *Peace Neighborhood Center Financial Statements*, 2003.
- 43 サミュエル・ハンチントン〔鈴木主税訳〕『分断されるアメリカ』集英社2004、80頁。
- 44 ミシガン大学老人病学専門家インタビュー（2004年9月）による。
- 45 調査にあたってご協力いただいた壁谷千穂さん、ミシガン大学日本研究センタースタッフの皆さん、文化人類学部ジェニファー・ロバートソン教授に心から感謝申し上げます。